

# TERRORISMO E SEGURANÇA EM UM ESTADO SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO\*

Alberto Mendes Cardoso

---

## RESUMO

Traça uma visão geral do terrorismo no mundo e aponta para a dificuldade de conceituá-lo.

Realça a importância de se preservarem os direitos e liberdades individuais e coletivos na busca pela segurança, visto que a restrição deles não é pressuposto válido para que a luta antiterrorista obtenha sucesso.

Destaca características das atitudes terroristas, como o elemento surpresa, os objetivos de influenciar o comportamento político, de criar uma atmosfera de medo e de terror intensos, entre outras.

Acredita que a democracia e a estabilidade econômica são cruciais para a extinção do terrorismo, pois as assimetrias de bem-estar entre as diferentes camadas da população geram exclusão social, combustível para as atividades terroristas.

Ao final, chama a atenção para a preservação do Estado social e democrático de Direito, bem como para a prevenção e efetiva eliminação do terrorismo.

## PALAVRAS-CHAVE

Terrorismo; segurança; Estado social e democrático de Direito; direitos; 11 de setembro.

---

\* Conferência proferida no Seminário Internacional "Terrorismo e violência: segurança do Estado, direitos e liberdades individuais", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 27 e 28 de maio de 2002, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, Brasília-DF.

A Justiça Federal reconhece a emergência, em nível global, de fenômeno criminoso cujos atos recentes mais espetaculares foram os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington. Reflete, ademais, a preocupação sobre os possíveis efeitos da ameaça terrorista, a segurança do Estado e as liberdades individuais.

A análise da tensão entre terrorismo e segurança em um Estado social e democrático de Direito é o tema deste artigo. Em que medida o aumento da segurança antiterrorismo afeta os direitos e liberdades individuais? Privilegiá-los tende a tornar o Estado menos capaz de defender-se desse flagelo?

Em primeiro lugar, no Brasil, o enfrentamento do terrorismo é da competência primária do Ministério da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Para o GSI, essa atribuição decorre de que o terrorismo ameaça o Estado e a sociedade e, portanto, alcança a própria segurança institucional. O Decreto n. 3.203/99 criou a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do Conselho de Governo, cuja Secretaria-Executiva é atribuída ao titular da Pasta. A competência da Creden abrange a formulação de políticas, o estabelecimento de diretrizes, bem como a aprovação e o acompanhamento dos programas a serem implantados, inclusive os pertinentes ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional (Decreto n. 3.203/99, art. 1º, inc. IV). Ademais, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) está inserida no organograma do GSI. Aquela instituição tem, dentre suas atribuições, a de avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional (Lei n. 9.883/99, art. 4º, inc. III), entre as quais se inclui, certamente, o terrorismo.

O terrorismo é infelizmente assunto de grande atualidade. Os atentados de 11 de setembro, a par do sofrimento infligido às famílias das milhares de vítimas, inclusive brasileiras, colocaram o mundo diante de uma nova realidade, em tudo diferente daquela prenunciada pela globalização, em que as relações entre os Estados-Nações adquiririam formas diferentes das até então vigentes. O otimismo generalizado anterior, apenas toldado por crises econômicas localizadas, cedeu lugar a uma atitude mais crispada por parte daqueles países que se julgavam alvos possíveis de novos ataques. O histo-

riador Kenneth Maxwell sublinha em artigo recém-publicado "A América Latina joga a toalha" que, diante dos primeiros meses de 2002, a década complacente de 1990 já parece estar distante. O contexto internacional não é mais de "consenso", de Washington ou qualquer outro, em relação à política econômica ou a outras; não é mais uma era de prosperidade ou de paz, mas um tempo marcado por conflitos, guerras e incertezas.

O terrorismo não é, no entanto, fenômeno recente. Pode-se dizer que todas as civilizações que passaram pelo planeta sofreram, de uma forma ou de outra, os seus efeitos. Em sua versão moderna, esse flagelo se liga à Revolução Francesa, para designar a política dos Jacobinos, parcela mais radical da burguesia, que almejava expulsar da cena política seus adversários, os realistas e os Girondinos. A palavra "terror" une-se, desde então, à noção de "virtude". Estando a sociedade, por via da evolução das artes e das técnicas, bem como do excesso de luxo e riqueza, imersa na corrupção, cabe resgatá-la, inclusive à força, se necessário. Se o povo não sente propensão para seguir as lições da virtude, é preciso educá-lo. Para os Jacobinos, essa pedagogia é o terror. Na síntese de Robespierre, *o terrorismo não é senão justiça, imediata, severa e inflexível; é, pois, uma emanção da virtude*.

A despeito de sua atemporalidade e de sua presença na cena internacional, os estudiosos têm tido grande dificuldade em defini-lo. Obstáculo importante ao êxito desse exercício poderia estar centrado na frase do ex-Presidente Reagan: *O terrorista para uns é o combatente da liberdade para outros*. Com efeito, as tentativas de definição, em nível internacional, esbarram sempre na irredutibilidade da concepção que cada país possui e na pluralidade de visões da Academia sobre esse fenômeno.

Cabe ressaltar que tal dificuldade anda de par com a abundância de tentativas feitas. No livro *Political Terrorism*, editado em 1988, foram listadas nada menos que 109 definições do termo, o que indica o enorme esforço da Academia para entendê-lo e delimitá-lo. O papel dos meios de comunicação tampouco contribui para resolver a questão. Muitas vezes, utilizam o termo de forma imprecisa. O desejo de informar e de esclarecer com rapidez pode resultar em obscurecimento. Os mais diferentes atos suscetíveis de danos

Fala-se, agora, em terrorismo pós-moderno. (...) Passou a ser mais real a ameaça de que os terroristas possam ter acesso às chamadas "armas de destruição em massa": químicas, como no exemplo acima; biológicas, como ocorreu, logo após o 11 de setembro, com as cartas armadilhadas com bacilos do carbúnculo ou antraz – cujos autores e remetentes ainda não foram identificados; ou, ainda, nucleares.

ao Estado ou de pânico coletivo – desde o ataque a uma instalação militar até a descoberta, na gôndola de um supermercado, de produtos que possam causar envenenamento – são, freqüentemente e sem análise mais aprofundada, tachados de terrorismo. Tal visão reducionista em nada contribui para esclarecer a questão.

Outro escolho reside na natureza cambiante do que se considera ser o terrorismo. No século XIX, o termo se ligava àquelas ações revolucionárias que questionavam crescentemente a subordinação popular a governantes que acreditavam ocupar posição preeminente em virtude de direito divino, ou a dependência de povos inteiros a dinastias estrangeiras, ou, ainda, as más condições de trabalho da classe operária. Nas décadas de 1920 e 1930, passou a designar a atitude de certos Estados totalitários, fascistas ou comunistas, em relação aos seus opositores individuais ou a camadas da população consideradas perigosas para a estabilidade do Estado. Após a 2ª Guerra Mundial, em razão do surgimento dos movimentos

anticoloniais, foi assimilado às chamadas “lutas de libertação nacional” que, nas três décadas seguintes ao fim do conflito, ocuparam a cena internacional.

No período entre a década de 1970 e o desaparecimento da União Soviética, foi também empregado para designar iniciativas mais amplas e menos claras, componentes de uma suposta conspiração global do Pacto de Varsóvia contra o Ocidente. Contemporaneamente, surgiram novas formas desse delito, o “narcoterrorismo” e os chamados “fenômenos de área cinzenta”. Do primeiro, são exemplos a aliança entre o “Sendero Luminoso” ou as “Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia” e os barões da cocaína, ou aquela entre os Talibãs afegãos e os traficantes de heroína da Ásia Central. Tais movimentos protegeriam as atividades dos narcotraficantes que, em troca, proporcionar-lhes-iam os meios financeiros com que se expandirem. Denominam-se fenômenos de área cinzenta aqueles conflitos não enquadrados nas normas tradicionalmente aceitas de guerra entre as forças armadas de dois ou mais Estados, mas que, ao contrário, abrangem forças irregulares de um ou mais dos envolvidos. São exemplificados com a insurgência guerrilheira contra o Estado colombiano, a luta da *ETA - Euskadi Ta Askatasuna* contra o Estado espanhol ou, ainda, a do grupo *Abu Sayyaf* contra o governo filipino. Todos os grupos mencionados são considerados terroristas pela legislação norte-americana.

Fala-se, agora, em terrorismo pós-moderno. O atentado ao metrô de Tóquio, em março de 1995, quando integrantes da seita *Aum Shrinkyio* espalharam pequenas quantidades de gás sarin naquele meio de transporte, marcou o início de uma nova fase desse delito. Passou a ser mais real a ameaça de que os terroristas possam ter acesso às chamadas “armas de destruição em massa”: químicas, como no exemplo acima; biológicas, como ocorreu, logo após o 11 de setembro, com as cartas armadilhadas com bacilos do carbúnculo ou antraz – cujos autores e remetentes ainda não foram identificados; ou, ainda, nucleares. Neste último caso, o descontrole dos países nuclearizados, herdeiros da antiga União Soviética, sobre seus estoques de armamentos, facilitaria a transferência a grupos terroristas. Ademais, a possibilidade de esses grupos fabricarem armas nucleares a partir de compras

de pequenas quantidades de material de traficantes e do aviamento de “receitas” veiculadas na internet acrescenta um elevado grau de periculosidade a suas ações e de insegurança à cena internacional. Outra nova forma desse delito é o denominado “terrorismo cibernético”, de que temos provas abundantes nos ataques dos chamados *hackers* e *crackers*, ou piratas informáticos, a *sites* e portais. Por sua novidade, escapam, com facilidade, aos estritos controles estatais. O terrorismo continua, pois, a ser um tema de alta relevância na agenda de segurança dos Estados.

Apesar de todas essas dificuldades, a delimitação do que é terrorismo afigura-se importante para que o Estado possa tomar medidas legislativas e de segurança, visando a reprimi-lo, para proteger a si mesmo e a sua população. Examinemos algumas de suas características.

Em primeiro lugar, essa forma de violência política chama atenção pela premeditação e por seu objetivo de criar atmosfera de medo e de terror intensos. Os atentados de 11 de setembro podem ser perfeitamente enquadráveis nessa característica, uma vez que de preparação mais ou menos longa. Ademais, ao atingir o centro militar e econômico da superpotência, transmitiram a mensagem de que seus autores intelectuais eram capazes de mobilizar meios materiais e humanos para perpetrar atos que, devido à surpresa e à violência, gerariam medo e terror.

Há de se considerar também que os atos terroristas se dirigem a uma platéia mais ampla do que a atingida diretamente por eles. Mais uma vez, os acontecimentos de setembro de 2001 são emblemáticos, ao terem tido êxito em passar a mensagem de que estes poderiam ser repetidos em outros pontos do território norte-americano ou em outros países considerados inimigos.

Adicionalmente, o terrorismo supõe ataques a alvos aleatórios e simbólicos, inclusive civis. A ocupação da Embaixada do Japão em Lima, em dezembro de 1996, por membros do “Sendero Luminoso” e do “Movimento Revolucionário Túpac Amaru”, que resultou na tomada de quase cem reféns, a maioria diplomatas estrangeiros, evidencia essa característica. Está claro que a ação não foi dirigida contra o Japão nem contra quaisquer dos países de nacionalidade dos reféns, mas objetivou, ao que parece, forçar o Governo peruano a libertar líderes daquelas duas organizações.

Os atos terroristas devem ser encarados como anormais pela sociedade em que ocorrem, de maneira a gerar nela um sentimento de afronta. Uma das reações da sociedade norte-americana foi a de se sentir realmente desafiada pelos atentados de Nova Iorque e de Washington. A imediata resposta do Governo, que adotou medidas como o fechamento dos aeroportos e das fronteiras terrestres dos Estados Unidos, proporcionou, ao Chefe do Executivo, uma popularidade rapidamente crescente, na medida em que a cidadania percebeu que a afronta teria de ser vingada em curto prazo. Nesse sentido, pode-se dizer que um dos resultados dos atentados – negativo para seus autores – foi galvanizar a nação em torno de seu chefe, para melhor repelir o trauma causado ao país.

Finalmente, as ações terroristas são utilizadas, pelo normal, para influenciar, de alguma maneira, o comportamento político: seja para forçar opositores a concederem, no todo ou em parte, o que seus autores querem (a libertação de companheiros presos, por exemplo); seja para provocar reação desproporcionada, que servirá como catalizador de um conflito mais intenso (os atentados de 11 de setembro, por exemplo, causaram a invasão do Afeganistão); seja para alavancar uma causa política ou religiosa (as ações da *ETA*, visando à independência do País Basco, na Espanha); ou, ainda, para solapar governos ou instituições designados como inimigos pelos terroristas (toda a ação do “Sendero Luminoso”, nas décadas de 1980 e de 1990, destinava-se a desmoralizar, a derrubar o Governo peruano e a substituí-lo por outro de recorte marxista).

A discussão acadêmica, sempre importante para fazer progredir o conhecimento do tema, complementa-se com a solução legislativa. Premidos pela necessidade de tipificar e de penalizar o delito, os Estados têm evitado emaranhar-se em definições. O legislador busca delimitá-lo pela enumeração de condutas consideradas terroristas, desde que praticadas com motivação política ou ideológica ou, de qualquer maneira, busquem mudar o governo por meios não-constitucionais. Para o Direito pátrio, essa solução pode trazer problemas, na medida em que o princípio da reserva legal, inscrito no art 5º, inc. XXIX, da Constituição Federal e no art. 1º do Código Penal, veda sejam considerados crimes aqueles

atos não-inscritos anteriormente na lei. Não obstante, a já mencionada dificuldade de definir com precisão esse delito torna a solução adotada a única possível no nosso sistema legal.

Podemos tomar como exemplos dessa posição: a Lei Antiterrorismo do Reino Unido, promulgada em dezembro de 2000; o art. 301 do Código Penal de Portugal, de 1995; e a do Departamento de Estado norte-americano. Em todos os casos, buscou-se estabelecer uma lista de condutas criminosas, evitando a definição. No mesmo sentido, dispõe o Acordo sobre Extradicação do Mercosul, de dezembro de 1998. As 14 Convenções que, desde 1963, vêm sendo negociadas no âmbito da ONU e da OEA também recorreram à listagem de condutas, pela impossibilidade de se obter consenso em torno de uma definição unanimemente aceitável.

A despeito dos obstáculos já mencionados, a Academia continua a desenvolver esforços para encontrar uma definição de aceitação mais ampla. Para Brian Jenkins, da *Rand Corporation* e ex-membro do Comitê Nacional contra o Terrorismo dos Estados Unidos, (...) *é o uso da força, ou a ameaça do uso da força para provocar mudanças políticas*. Walter Laqueur, do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS), de Washington, considera-o como (...) *o uso ilegítimo da força para alcançar um objetivo político, quando pessoas inocentes são visadas*. Uma terceira definição, de James Poland, do *Terrorism Research Center* norte-americano, estabelece que (...) *é o assassinato, o dano físico ou a ameaça de qualquer um deles a pessoas inocentes de forma sistemática, premeditada e deliberada para causar medo e intimidação, de forma a obter vantagem política ou tática, e destinado, pelo normal, para influenciar o público*. A maior ou menor amplitude dessas definições, mencionadas a título de exemplo, têm em comum o fato de poderem abranger não apenas o terrorismo. Seriam perfeitamente suscetíveis de aplicação a outras formas de violência política, como a guerrilha, os movimentos de libertação nacional ou a violência urbana, perpetradas ou não em grupos.

Internamente, cabe frisar que os constituintes de 1988 explicitaram que o repúdio ao terrorismo é um dos princípios que regem as relações internacionais do País (art. 4º, inc. VIII). No nível infraconstitucional, o

terrorismo está listado entre os crimes de caráter hediondo (Lei n. 8.072/90, art. 1º). Recordo que, dois dias após os atentados nos Estados Unidos, o Senhor Presidente da República reuniu, em 13 de setembro, um grupo composto de líderes políticos no Congresso e membros de seu Ministério, para pedir-lhes que elaborassem e aprovassem medidas para combater a ameaça terrorista. Em abril passado, o Ministério da Justiça anunciou a elaboração de anteprojeto de lei, criando um novo Título, de n. XII, no Código Penal, sobre os crimes contra o Estado democrático de Direito, destinado a substituir a Lei de Segurança Nacional, de 1983. A tipificação do delito, objeto do futuro art. 371 do Código, segue a tendência de abordá-lo por meio da explicitação de condutas criminais, inclusive as ligadas ao terrorismo cibernético, ao invés de buscar uma definição. O texto, que se transformou no Projeto de Lei n. 6.764/2002, deverá permitir ao País contar, esperamos que em breve, com moderna legislação antiterrorista.

A Constituição Federal, em seu art. 1º, estabelece que o Brasil se constitui Estado democrático de Direito, cujos elementos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político. Se a esses elementos adicionarmos os relacionados no art. 3º, que constituem os objetivos fundamentais do Brasil, e aqueles explicitados no art. 5º, referentes aos direitos e deveres individuais e coletivos, teremos que o pacto construído a partir da Carta Magna propugna pela construção, no País, de um Estado social e democrático de Direito.

Podemos, com Augusto Zimmermann, em seu *Curso de Direito Constitucional*, resumir as características desse Estado. Em primeiro lugar, almeja tanto o governo da maioria e a garantia dos direitos fundamentais, quanto a preservação da separação dos poderes. Defende, ademais, a economia de mercado, enquadrada num sólido contexto jurídico, como o instrumento mais eficaz para o desenvolvimento econômico da sociedade. Busca, finalmente, alcançar um grau de desenvolvimento social que permita a todos os cidadãos terem uma capacidade pessoal de decisão sobre suas próprias concepções de vida digna.

Essas rápidas considerações sobre a natureza do Estado social e

O terrorismo se distingue ainda por buscar alvos aleatórios e simbólicos, inclusive civis. (...) Explosões em locais de aglomeração do público, envenenamento de reservatórios que abastecem concentrações populacionais, expedição de cartas armadilhadas a particulares são exemplos de tal comportamento, destinado a chantagear os poderes legalmente constituídos.

democrático de Direito são importantes para a abordagem do nosso tema. Princípios como o da dignidade da pessoa humana têm importância fundamental nas análises, compreensão e fixação dos limites do sistema de controle social formal. O legislador e o juiz devem ter presente que a dignidade da pessoa humana é o elo de ligação entre a ordem social e a ordem jurídica. Essa dignidade só será preservada na medida em que os direitos e liberdades fundamentais forem respeitados.

Nesse contexto, insere-se nossa discussão entre terrorismo e segurança em um Estado social e democrático de Direito. Fixemo-nos, de início, na idéia de que a adoção de uma definição de terrorismo terá efeito sobre o equilíbrio entre aqueles dois elementos. Se escolhida uma definição abrangente, corre-se o risco de se restringirem, abusivamente, os direitos e as liberdades fundamentais. A inclusão de termos genéricos, como o "dano à propriedade estatal", pode levar à assimilação a condutas terroristas, de comportamentos despidos de qualquer intenção nesse sentido. A pichação de uma escola

pública ou da sede de um dos poderes da República dificilmente poderia ser qualificada de terrorista.

Se, ao revés, for adotada definição excessivamente restritiva, arriscamo-nos a desamparar o Estado, vulnerando sua segurança e, portanto, a dos cidadãos.

O debate entre direitos e liberdades individuais, de um lado, e segurança, do outro, é, pois, muito atual. Para que possa ser bem-sucedido e render os frutos esperados, é necessário, porém, que a sociedade tenha clara consciência do que esse delito representa um perigo à cidadania e à estabilidade das instituições e que esteja disposta a enfrentá-lo no âmbito da democracia.

Contrastemos a nossa visão de Estado social e democrático de Direito com as características, já examinadas, do crime de terrorismo.

Vimos, em primeiro lugar, que se trata de uma forma peculiar de violência política, caracterizada pela premeditação e pelo objetivo de criar uma atmosfera de medo e de terror intensos. O que se destaca aqui é o elemento surpresa. Por mais habilitado que esteja o aparelho estatal para combatê-lo, a premeditação da conduta terrorista põe continuamente à prova a capacidade dele de detê-la antes da sua perpetração. Essa surpresa contribui para criar a atmosfera de medo. Mas pode dar azo, também, a tentativas de limitar direitos e garantias dos cidadãos, em benefício de maior eficiência na repressão, uma vez que nunca se sabe de antemão onde e quando o terrorismo se materializará. Importa salientar que o Estado democrático, armado dos meios legais e de segurança necessários – legislação adequada, capacitação do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos corpos policiais, bem como um eficiente serviço de inteligência – tenderá, com o apoio ativo da cidadania, a neutralizar a ameaça a médio e longo prazos. A Itália e a Alemanha, por exemplo, superaram, na década de 1970, o terrorismo das Brigadas Vermelhas e do grupo *Baader-Meinhof*, dentro de estrito quadro legal. Na Espanha, o Estado vem enfrentando a *ETA*, sem qualquer intenção de deslocar o combate para plano menos democrático. Em síntese, restrições aos direitos e liberdades individuais não são pressupostos válidos para o sucesso da luta antiterrorista.

Conforme já afirmado anteriormente, as ações terroristas se dirigem

a um público muito mais amplo que o diretamente atingido por elas. O elemento que se destaca é a propaganda. Nesse sentido, a veiculação dessas ações pelos meios de comunicação de massa é indispensável ao sucesso do delito. Num Estado social e democrático de Direito, em que a censura não existe, cabe aos meios de comunicação, no exercício de sua função social, encontrar o justo caminho entre a divulgação de notícias e a não-aceitação do interesse propagandístico das organizações terroristas. A autolimitação a que se impuseram os meios de comunicação norte-americanos e de outros países com respeito à divulgação de certas informações decorrentes dos atentados de 11 de setembro, ou as restrições que seus congêneres brasileiros fazem com relação aos seqüestros são exemplos de que a liberdade de imprensa é perfeitamente compatível com o combate sem desfalecimento às ameaças ao Estado social e democrático de Direito.

O terrorismo se distingue ainda por buscar alvos aleatórios e simbólicos, inclusive civis. Dessa característica surge o sentimento de injustiça, sintetizado na realidade de que foram golpeados segmentos da população ou instituições que nada têm a ver com o processo em que o terrorismo se desenvolve. Explosões em locais de aglomeração do público, envenenamento de reservatórios que abastecem concentrações populacionais, expedição de cartas armadilhadas a particulares são exemplos de tal comportamento, destinado a chantagear os poderes legalmente constituídos. A reação do Estado social e democrático de Direito tampouco se afasta da legalidade nesse caso. A atuação das instituições na identificação, no indiciamento e na condenação dos responsáveis não necessita redução do espaço democrático para ser eficaz e para dar à população razões para se sentir suficientemente protegida. O contrário poderia custar caro, pela adoção de regras mais afastadas do eixo democrático e pela possibilidade de sua aplicação a situações inassimiláveis à ameaça terrorista. Essas regras poderiam converter-se em risco para a sobrevivência do regime democrático e dos direitos e liberdades individuais.

Os atos terroristas precisam gerar, ademais, um sentimento de afronta generalizado. Aqui, destaca-se, como consequência, a ira. A raiva

e o ódio que os atentados buscam provocar na opinião pública podem ser considerados desencadeadores de uma repressão estatal desproporcionada, que pode eventualmente redundar em benefício dos próprios criminosos, transformados em vítimas dos excessos da reação. A atribuição da autoria dos atos terroristas a um determinado segmento da população, etnia, nacionalidade ou religião em nada contribui para o aperfeiçoamento do Estado social e democrático de Direito. Diante do turbilhão de sentimentos negativos gerados pelo terrorismo, é necessário ver claro e dosar proporcionalmente a reação do Estado. Medidas de controle que visam claramente a parcelas da população ou a determinadas nacionalidades não se coadunam com a democracia. Nem a Espanha nem o Reino Unido, assolados há décadas pelo terrorismo, tomaram medidas particulares contra bascos ou irlandeses. No Brasil, somos frontal e unanimemente contra a satanização, na luta antiterrorismo, de segmentos da população, de etnias estrangeiras, ou, ainda de determinadas regiões do território nacional, como a Tríplice Fronteira, que abrange Foz do Iguaçu, no Paraná. O País tem fortes características multiétnicas e multiculturais e constitui-se em espaço tradicionalmente aberto à convivência pacífica de nacionais e estrangeiros de diversas origens e religiões. Nossa posição é de identificar, indiciar e punir exemplarmente eventuais criminosos, bem como de cooperar aberta e francamente com outros países na eliminação desse delito. Acreditamos, no entanto, que tal posição não pode, nem pelo preconceito nem por qualquer outro sentimento negativo, contaminar o respeito para com outros países e povos, tampouco ameaçar a construção do Estado social e democrático de Direito a que aspiramos.

As ações terroristas são geralmente utilizadas para influenciar, de alguma maneira, o comportamento político. Nada é mais antidemocrático do que essa visão. Por inconformismo político, religioso, ou de outra natureza, uma minoria busca impor-se à maioria, por meio da intimidação. Fica evidente o desrespeito, implícito na mentalidade terrorista, ao jogo democrático. Dentro do Estado social e democrático de Direito, a alternância possibilitada pela realização regular de eleições dá à minoria a esperança de chegar ao poder e, portanto, de ver atendidas suas reivindicações.



Ainda que não alcance o governo, a minoria sempre poderá, em coligação, também lutar pela materialização de suas aspirações. Por sua forma de atuação, o terrorismo é a negação dessas possibilidades e da própria democracia. Para se contrapor a ele, as regras do jogo democrático devem ser continuamente aperfeiçoadas e tornadas cada vez mais transparentes, de maneira a deixar patente que os caminhos alternativos não-democráticos para a chegada ao poder serão sempre de qualidade duvidosa e seu trilhamento estará fadado ao insucesso. Ao longo dos últimos anos, temos visto que, reconhecendo essa realidade, movimentos terroristas abandonaram a via da violência em favor da participação política. Nos anos de 1990, foram o Movimento Sandinista, na Nicarágua, e a Frente de Libertação Nacional Farabundo-Martí, na Guatemala. Mais recentemente, o Exército Republicano Irlandês, no Reino Unido, o Partido dos Trabalhadores do Curdistão, na Turquia, e os Tigres Libertadores de Tamil Eelam, no Sri Lanka, adotaram a mesma opção.

Dada a natureza transnacional de um sem-número das manifestações ou conseqüências do terrorismo, a cooperação entre os Estados tem papel importante no combate ao delito. Os atentados de 11 de setembro são apenas um dos exemplos de seu completo descaso pelas fronteiras nacionais. As mencionadas 14 convenções internacionais e interamericanas, dez das quais já recepcionadas pelo Direito pátrio e quatro em diferentes fases da análise que precede sua definitiva aprovação, estabelecem o correto quadro legal em que essa cooperação se desenvolve. Ainda que a só internalização desses instrumentos venha a dar ao País um *corpus* antiterrorista, muitos deles obrigam a que se adotem, complementarmente, novos dispositivos legais, em benefício de melhores condições para enfrentar o terrorismo, uma vez que incorporam a dimensão internacional.

No nosso espaço sub-regional, destaco os esforços antiterrorismo no Mercosul decorrentes das obrigações contraídas nos marcos dos: Protocolo sobre Assistência Judiciária Mútua em Assuntos Penais, de 1996; Acordo sobre Extradicação, de 1998; bem como Protocolo sobre Coordenação e Cooperação Recíprocas para a Segurança Regional, de 1999. No âmbito deste último, os seis Estados

signatários (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile) unem esforços operacionais e de inteligência para combater as diversas modalidades de crime organizado transnacional, inclusive o terrorismo. Em setembro de 2001, foi criado um Grupo de Trabalho Permanente para avaliar e propor ações conjuntas e coordenadas contra esse delito.

A reação ao terrorismo não se dá apenas no plano da segurança, com o reforço dos órgãos policiais e de inteligência, bem como capacitação e modernização do Poder Judiciário e do Ministério Público. Medidas dessa natureza, sempre apoiadas na lei, destinam-se a enfrentar ameaças reais e pontuais, estando ligadas à defesa imediata do Estado e da sociedade. Porém, limitar aí a ação estatal à prevenção e ao combate ao terrorismo é ignorar o conceito de Estado social e democrático de Direito e sua ambição de colocar a dignidade da pessoa humana no centro de seu interesse. É, em síntese, adotar visão estreita na luta antiterrorismo.

Cremos firmemente que a democracia e a estabilidade econômica são duas das principais armas para combater o terrorismo. Por isso, a luta deve abarcar também a promoção do desenvolvimento, a consolidação da democracia e o respeito aos direitos humanos no País. Já vimos que o Estado social e democrático de Direito tem como objetivo principal o desenvolvimento econômico e social, com a progressiva eliminação das assimetrias de bem-estar entre as diferentes camadas da população. Quando exageradas, geram um sentimento de exclusão, que, por sua vez, serve também de combustível para o instinto destrutivo sempre presente nas atividades terroristas.

Nesse contexto se situa recente declaração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, salientando estar convencido de que as implicações dos atentados contra os Estados Unidos da América exigem um exercício renovado de diálogo e reflexão conjunta no plano internacional. No seu entender, essa tarefa deve ter duplo objetivo: avançar na cooperação para o combate ao terrorismo e, ao mesmo tempo, fortalecer as bases de uma nova ordem mundial, inspirada pela solidariedade entre as nações e por um esforço conjugado para promover o desenvolvimento de todos, países grandes e pequenos, ricos e pobres,

A atribuição da autoria dos atos terroristas a um determinado segmento da população, etnia, nacionalidade ou religião em nada contribui para o aperfeiçoamento do Estado social e democrático de Direito. Diante do turbilhão de sentimentos negativos gerados pelo terrorismo, é necessário ver claro e dosar proporcionalmente a reação do Estado.

e assim minimizar as assimetrias injustas que ainda caracterizam as relações internacionais.

O Brasil está, até hoje, felizmente, livre do flagelo do terrorismo. Ainda não foram detectadas quaisquer ameaças desse gênero sobre nosso território e sobre nossa população. A presença entre nós de comunidades de origem estrangeira não implica que os problemas que geraram o terrorismo no exterior hajam sido automaticamente transferidos para o Brasil. Essa aparente imunidade não pode, de maneira alguma, tornar-nos complacentes sob qualquer aspecto. A atualização da legislação, bem como o fortalecimento dos órgãos do Estado, em especial daqueles com competência no combate a esse delito e no julgamento de seus eventuais perpetradores, são indispensáveis para que o Brasil possa continuar a gozar tranquilidade. O aprofundamento da cooperação internacional em todos os aspectos – judiciário, policial e de inteligência – é fundamental para que se possa detectar, com antecedência, qualquer ameaça passível de se abater sobre nós e apoiar outros países na luta

contra esse crime. Todo o arcabouço legal e de segurança não será, no entanto, penhor de sucesso na eliminação do terrorismo sem que políticas voltadas para o desenvolvimento econômico nacional e a melhoria dos níveis de bem-estar da população continuem sendo desenhadas e postas firmemente em prática.

Creio ser importante o exame, à luz da realidade do terrorismo, da tensão entre a segurança, em seu sentido mais amplo, abrangendo o Estado e a sociedade, e a permanência dos direitos e liberdades individuais. De fato, esse delito é, possivelmente, a forma de crime organizado que ameaça mais visivelmente a estabilidade do Estado e da sociedade. Num Estado social e democrático de Direito, caberia aos cidadãos, por seus representantes, decidir em que grau a necessidade de maior segurança poderá afetar o exercício daqueles direitos e liberdades. O sucesso do combate ao terrorismo inscreve-se, assim, na arregimentação da sociedade e sua participação consciente e ativa em sua própria defesa e na do Estado social e democrático de Direito.

Outro aspecto que merece consideração atenta é a questão das raízes do terrorismo. Devemos procurar enxergar além dos planos meramente político, étnico ou religioso na busca dos fatores desencadeadores desse crime, para alcançarmos suas causas mais profundas, de naturezas cultural, econômica e social. Ao fazê-lo, estaremos mudando radicalmente o enfoque dado à sua erradicação. Passaremos a tentar preveni-lo de forma abrangente ao invés de simplesmente combatê-lo. Trata-se de atitude mais ativa, que nos permitirá, não obstante, despende menos recursos do Estado com o terrorismo, com resultados seguramente melhores. A prevenção do crime é muito mais barata que sua repressão. No caso do Brasil, país em desenvolvimento, com escassez crônica de capitais, os recursos economizados pelo enfoque na prevenção representarão verbas adicionais para programas que permitam reduzir as assimetrias de bem-estar entre as diversas camadas da população, caldo de cultura para o desenvolvimento de ressentimentos e antagonismos, sempre presentes na gênese do terrorismo.

Numa democracia como a nossa, o combate ao terrorismo não é responsabilidade ou apanágio de

um ou de alguns órgãos governamentais, com exclusão da sociedade. Trata-se de crime, como tenho repetido, que ameaça a estabilidade do Estado social e democrático de Direito e a tranquilidade de seus cidadãos. Sua prevenção e sua definitiva eliminação são, pois, tarefas a que todos devemos nos dedicar. O Poder Judiciário mostra estar consciente de suas responsabilidades em relação ao terrorismo. A realização deste seminário é prova adicional de que o Estado social e democrático de Direito, em que a consciência de uma necessidade adicional de segurança se combina com o respeito aos direitos e liberdades individuais e coletivos, pode superar, sem qualquer desmedro da democracia, a ameaça terrorista. A afirmação de Robespierre, mencionada no início, não poderia estar mais distante dos nossos ideais democráticos e de justiça social.

## ABSTRACT

The author outlines a general view of the terrorism in the world and draws the attention to the difficulty of forming a concept of it.

He enhances the importance of being preserved the individual and collective rights and freedoms in the search for security, taking into account that their restriction is not a valid presupposition so that the antiterrorist fight obtains success.

He detaches characteristics of the terrorist attitudes, such as the surprise element, the purposes of influencing the political behaviour, of creating a fear atmosphere and intense terror, among others.

He believes that the democracy and the economical stability are crucial to the terrorism extinction, because the welfare asymmetries among the different strata of population create social exclusion, which is fuel to the terrorist activities.

At the end, he draws the attention to the preservation of the social and democratic Rule of Law, as well as to the prevention and the effective elimination of the terrorism.

KEYWORDS – Terrorism; security; social and democratic Rule of Law; rights; September 11<sup>th</sup>.

Alberto Mendes Cardoso é Ministro de Estado e Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.